

EL PROCESO DE PLANIFICAR, PROGRAMAR Y PRESUPUESTAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CASO PRÁCTICO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN PROVINCIA DEL NEUQUÉN¹

Cra. Magalí Villalba / magalivillalba@yahoo.com.ar

Docente Tutor: Cr. Gonzalo Lecuona

70

Objetivos

Este trabajo tiene como objetivo difundir el concepto de mejora continua en lo que respecta a la administración pública en su conjunto. Partiendo desde el sistema presupuestario se busca replicar la mejora en los demás sistemas; para lograrlo se considera al ciudadano como el único y gran beneficiario de las políticas públicas que se aplican en la sociedad. Para esto se diseña un modelo de control presupuestario para el Ministerio de Educación de la Provincia del Neuquén, basado en la planificación, resaltando la importancia del presupuesto por programas y gestión de resultados para el cumplimiento de las metas establecidas.

Con este objetivo planteado se realiza a modo de prueba la implementación de un presupuesto por gestión de resultados en lo que se respecta a uno de los programas que se ejecutan bajo la órbita del Ministerio de Educación.

Asimismo, se pretende recalcar la importancia de una correcta comunicación en el proceso administrativo para la ejecución de acciones y el cumplimiento de lo planificado, logrando que la comunicación sea parte esencial del modelo de control que se pretende diseñar, de acuerdo a lo mencionado en los párrafos precedentes.

Esta tarea que se propone es la búsqueda del cumplimiento de los objetivos del Estado a partir de la ejecución presupuestaria, teniendo en cuenta la eficacia, la eficiencia, la efectividad, y tomando como referencia a la planificación presupuestaria.

Metodología

La metodología del presente trabajo es cualitativa y de tipo analítica descriptiva, ya que busca el desarrollo teórico de los conceptos claves, para la posterior implementación de los mismos en la ejecución presupuestaria del Ministerio analizado.

Se utilizan distintas técnicas de recolección de datos, desde el análisis de la legislación vigente a nivel nacional y provincial, hasta la bibliografía propia del tema estudiado, artículos periodísticos, y diferentes documentos.

También se trabaja con indicadores de creación propia, ya que se intenta resaltar la importancia del presupuesto por gestión de resultados en el ámbito de la administración pública.

Hipótesis

Como consecuencia del escaso uso de la planificación como herramienta esencial en el logro de los objetivos de la administración pública, las metas que se reflejan en los presupuestos anuales se cumplen por debajo de las expectativas con las que se crearon en un inicio. En virtud de esto, la

¹ Trabajo final de la Especialización en Administración Financiera del Sector Público. Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue.

suposición de este trabajo se centra en que el presupuesto anual del Ministerio de Educación debe realizarse a través de la planificación y reflejar el mismo a través de la implementación del presupuesto por programas y la evaluación de los resultados a través de la gestión de resultados. De esta manera se logrará que la implementación de políticas públicas tenga un impacto positivo en la sociedad.

En este marco, la hipótesis planteada es que la incorporación de la planificación, como herramienta principal, para la implementación del presupuesto por gestión de resultados, de manera conjunta con el presupuesto por programas, permitirán que las metas que plantea anualmente el Ministerio de Educación se cumplan de manera satisfactoria para la sociedad en su conjunto.

Marco Teórico

Este trabajo tiene dos ejes importantes: resaltar la importancia de la planificación para la correcta ejecución presupuestaria y la consecuente importancia de la comunicación en la administración pública.

Es necesario que la primera definición que se presenta en este marco teórico sea la correspondiente a Estado. Tal como se indica en “La Formación del Estado Argentino” de Oscar Oszlak, el estado se ha ido construyendo a lo largo de la historia debido a un conjunto de procesos sociales y políticos que permitieron su formación, lo que se debe tener en cuenta es que el estado se visualiza a través de ciertos elementos que constituyen el mismo y a su vez lo definen. La estatidad se refiere a la condición de ser estado, es la etapa de organización del poder y de ejercicio de la dominación política, para que esto suceda deben cumplirse ciertas propiedades:

- ✓ Capacidad de externalizar su poder;
- ✓ Capacidad de institucionalizar su autoridad;
- ✓ Capacidad de diferenciar su control;
- ✓ Capacidad de internalizar una identidad colectiva.

También es importante definir a la administración pública, que en sí es el ámbito de aplicación del presente trabajo. Según Alfredo Le Pera (1997) “la administración pública es la actividad que desarrolla el Estado para satisfacer sus fines, tiene lugar especialmente en los niveles medios o inferiores de la rama ejecutiva”. La misma está regulada por la Ley 24.156, que tiene la particularidad de la implementación de la visión sistémica (relacionada con el pensamiento sistémico), y la incorporación de subsistemas que constituyen el gran sistema de la administración financiera y de los sistemas de control.

La mencionada Ley establece a la administración financiera como un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Respecto a los sistemas que la componen, estos son: contrataciones, presupuestario, crédito público, tesorería, contabilidad, gestión de bienes y entre todos ellos existen funciones relacionales y hasta funciones lineales o jerárquicas.

Es conveniente introducir aquí el concepto de planificar. De acuerdo con el economista Carlos Matus (principal exponente de la planificación estratégica situacional), planificar significa “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática, explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponer objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro”.

Al momento de llevar adelante la planificación, es necesario tener en cuenta cuales son las etapas de la misma. Según el capítulo “Proceso de Toma de Decisiones” de “Estado Eficiente” de José María Las Heras estas etapas son:

- ✓ Diagnóstico
- ✓ Formulación
- ✓ Ejecución
- ✓ Control

El presupuesto, de acuerdo a lo establecido en “Control Presupuestario: Planificación, Elaboración, y Seguimiento del Presupuesto” de Luis Muñiz, es una herramienta de planificación que, de una forma determinada, integra y coordina las áreas, actividades, departamentos y responsables de una organización², y que expresa en términos monetarios los ingresos, gastos y recursos que se generan en un periodo determinado, para cumplir con los objetivos fijados en la estrategia. También se lo considera una herramienta de política económica, que permite a los gobiernos planificar sus actividades de forma anual, estableciendo las prioridades que tiene la sociedad, y evaluando si se logran alcanzar los objetivos propuestos.

Desarrollo

Para el desarrollo del presente trabajo se lleva adelante el análisis y una propuesta de implementación respecto al proceso de Planificación-Programación y Presupuesto, para un programa específico: Programa Nacional de Políticas Socioeducativas.

La elección del mismo se basa en que este es el programa más amplio que se ejecuta, y que posee un gran impacto en la sociedad debido a sus objetivos y las acciones que lleva adelante. Se considera que las consecuencias de su ejecución tienen una influencia muy positiva en lo que se refiere a la educación, pero también en el aspecto social. Esto se debe a que, al apuntar a la contención del niño, su espectro de actuación es mayor, se busca promover políticas para la inclusión, igualdad y calidad educativa en los términos de la Ley de Educación Nacional. Se conforma a través de un conjunto de programas y proyectos que apuntan al fortalecimiento de las trayectorias educativas de niños, niñas y jóvenes en contextos socioeconómicos vulnerables mediante la asignación de recursos necesarios que contribuyen a la igualdad de oportunidades, a la ampliación de los universos culturales y a una educación de calidad. Siempre tratando de fortalecer los vínculos existentes entre las escuelas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad mediante la implementación de proyectos colectivos.

El programa analizado se inicia en el año 2008 a través de la fusión de dos programas que se realizaban con anterioridad: el Programa Nacional de Inclusión Educativa y el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, con el objetivo de apoyar en términos socioeducativos a las escuelas de las distintas provincias. Para cumplir con sus propósitos se llevan adelante distintas líneas de acción.

Para este desarrollo se lleva a cabo el proceso de planificación, programación y presupuesto³, pudiendo observar cómo se va desde un plan general (planificación) a uno cada vez más particular (presupuesto). Recalcando la importancia de proceder a medir los resultados de cada uno de los subprogramas y del programa mismo, en términos ex post, y también durante su ejecución para determinar los desvíos, y al identificarlos poder corregirlos para lograr los objetivos.

Esto permite que las decisiones que se tomen a futuro sean de una mayor calidad para la sociedad en general, lo que debe hacerse es una revisión periódica, cada vez que se ejecute una acción determinada la misma debe medirse y ver si los resultados fueron los esperados, si los desvíos fueron ajenos a lo planificado o son consecuencia de aspectos que debían considerarse y no se hizo de manera correcta. Para esto se propone el uso de indicadores; ya que un indicador apropiado con

² En este caso particular léase organización como Estado.

³ Lo que se realiza fue el detalle de cada uno de estos pasos aplicados, al programa específico (formulando también el presupuesto por programas y sus respectivos subprogramas).

su respectivo análisis permite que los resultados a futuros mejoren notoriamente. Estos tendrán en cuenta la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas que se implementan.

En cuanto a la comunicación es muy importante dar a conocer cuáles son las metas y objetivos del programa, y al hacerlo se debe buscar la empatía de todos los agentes que trabajan en la ejecución del mismo, generando así un mayor compromiso y una identificación con la organización.

Conclusiones

Este trabajo buscó resaltar la importancia de los procesos de planificación y programación para la formulación y posterior ejecución del presupuesto. En este sentido, debe reconocerse que es sumamente importante planificar en el ámbito educativo, dado que las consecuencias de esta planificación se verán reflejadas en la generación actual como en las generaciones futuras. Esto hace que una sociedad crezca en todos sus aspectos, se podría hablar del famoso “ganar-ganar-ganar” (ya que gana el ciudadano que recibe la educación adecuada y acorde a la sociedad en la que está inserto/gana la sociedad que tendrá ciudadanos educados de la manera adecuada/gana el Estado que al relacionarse con ciudadanos educados podrá crecer). La planificación no sólo permite una mejor ejecución de los recursos económicos y financieros, sino que permite además satisfacer necesidades sociales, más allá de aquellas necesidades relacionadas con la economía de manera exclusiva.

La hipótesis planteada en el presente trabajo: la incorporación de la planificación, como herramienta principal, para la implementación del presupuesto por gestión de resultado, de manera conjunta con el presupuesto por programas, permitirán que las metas que plantea anualmente el Ministerio de Educación se cumplan de manera satisfactoria para la sociedad en su conjunto; puede concluirse que es correcta ante la investigación realizada.

Según el modelo aplicado teóricamente, y bajo el supuesto que este se conciba en la realidad, se observa que los resultados de un presupuesto por programas como el estudiado, serán mucho más eficientes, eficaces y efectivos que los que se obtengan de un presupuesto que no aplique esta técnica, siempre que para su formulación se tengan en cuenta los procesos de planificación y programación y se lleve adelante el control correspondiente.

Se cree correcto indicar que la comunión de estos conceptos permitirá lograr los objetivos y metas que se plantee el Estado, de manera tal que el único beneficiario sea el ciudadano, que podrá satisfacer sus necesidades sociales, en especial aquellas de las cuales el Estado debe hacerse cargo.

Por todo esto se concluye que la planificación es una herramienta esencial para el cumplimiento de las metas y objetivos de la administración pública, toda vez que se formule un presupuesto acorde a los mismos y se realice el control pertinente. Esto provocará una mejora integral del funcionamiento de la administración pública.

Bibliografía

- Canel, M. 1999. Comunicación Política, Una Guía Para Su Estudio y Práctica. 2da Edición. Editorial Tecnos.
- Cuenta General de Inversión Ejercicio 2016 Provincia de Neuquén. TOMO I-1 A-B. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/files/7069/1-a-b-estados-contables-consolidado-y-administracion.pdf>
- Cuenta General de Inversión Ejercicio 2016 Provincia de Neuquén. Anexo Tomo I. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/files/7073/ejecucion-presupuestaria-categorias-programaticas.pdf>
- Lahera, E. 2004. Política y políticas Públicas. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social CEPAL.

- Las Heras, J. 2010. Estado Eficiente; Administración Financiera Gubernamental. Un Enfoque Sistémico. 3era Edición. Buenos Aires, Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Ley 2.984. Presupuesto General de la Administración Provincial Ejercicio Financiero 2016.
- Ley 2.985 Presupuesto General del Poder Judicial Ejercicio Financiero 2016.
- Ley 2.986 Presupuesto General del Poder Legislativo para el Ejercicio Financiero 2016.
- Las Heras, J. 2009. De Resultados en El Estado, Un Enfoque Al Ciudadano. 1era Edición. Buenos Aires, Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Makón, M. 2012. 24º Seminario Regional de Política Fiscal Presupuestos por Programas y Basados en Resultados. CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/45763/Marcos_Makon.pdf
- Martner, G. 1978. Planificación y Presupuesto por Programas. 10ma Edición. México, Siglo XXI Editores S.A.
- Matus, C. 1996. El método PES: planificación estratégica situacional. CEREB.
- Muñiz, L. 2009. Control Presupuestario: Planificación, Elaboración, y Seguimiento del Presupuesto. Barcelona. España. Bresca Editorial.
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Detalle de Categorías Programáticas por Organismo. Recuperado de <http://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2167>
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Mensaje. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2171>
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Planillas Anexas. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2172>
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Planta de Personal. Anexo II. Capítulo II. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2173>
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Obra Pública. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2166>
- Proyecto de Presupuesto 2016 Provincia de Neuquén. Programas Orientados a Resultados. Recuperado de <https://www.economianqn.gob.ar/contenido/file/2168>
- Velásquez Gavilanes, R. 2009. Hacia una Nueva Definición del Concepto "Política Pública". Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009.